

强化预算管理制度改革 提高财政运行质量

○ 秦发珍

在宁夏，中卫县是一个典型的农业县和财政穷县。多年来，县委、县政府和财政部门一直苦苦探求在经济脆弱条件下如何走出一条财政良性发展之路。近年终于确立了以建立公共财政框架为目标，实施财政综合预算管理的改革思路，建立健全预算管理制度，强化预算管理手段，提高财政运行质量。通过大胆实践，已连续多年实现了财政收支平衡，不仅保证了一方稳定，而且有力地促进了全县经济建设和社会各项事业的健康发展。2002年，全县国内生产总值由“九五”末的13.5亿元增加到17.84亿元，增长32%；财政总收入由“九五”末的8566万元增加到1.73亿元，增长102%。

——改变封闭式工作作风， 创造良好的预算管理改革环境

加强预算管理改革是部门利益的一次重新调整，改革的阻力可想而知，如果没有上级领导的支持和各部门的理解配合，改革不可能成功。为此，中卫县财政局改变过去那种“关起门来做文章，财政一家求平衡”的封闭式做法，主动为改革创造良好的环境。一是争取县上四套班子领导的支持。每月都以书面的形

式向四套班子领导汇报预算执行情况，特别是在预算安排、重点项目资金的筹措以及财政政策的贯彻、财政规章制度的制定上主动听取他们的意见，取得他们的理解。1999年预算外资金管理改革，由于涉及部门既得利益，不仅部门(单位)领导有意见，一部分县领导也有意见，各种质询和责难涌向财政部门，使这项改革进退维谷。在此情况下，我们草拟了专门的材料，讲清这项改革的必要性和对改善全县财政状况的重要意义，分送县四套班子领导，从而改变了一些领导的片面认识，赢得了他们大力支持，为改革工作的顺利实施创造了必要条件。二是争取各部门(单位)的配合。由于财力有限、支出增长过快，多年来对各部门(单位)的预算安排一直是保底线，资金供给不足，部门(单位)意见较多。2001年我县开始在林业、计生、法院等五部门试编2002年部门预算，财政部门利用这个机会，通过各种渠道做好解释工作，亮明财政家底，讲清财政困难的现状以及财政必保的重点支出。通过算细账，使部门和单位认识到，只有暂时克服单位的小困难，共渡财政大难关，才能换来全县经济的大发展，也才能使单位的长远利益得以维护，从而在全县形

成了关心支持财政工作的氛围，在单位的支持下，部门预算的执行非常顺利。

——改革分离式预算，编制 国内外资金统筹的综合财政预 算

为了充分挖掘资金潜力，增加可用财力，根据大财政的观念和效益财政的要求，改革预算编制方式，由分离式变为捆绑式，编制综合财政预算。1993年，尝试将农村教育费附加纳入乡镇财政实行“收支两条线”管理。1994年，将第一批行政性收费和各项税费附加纳入规范渠道管理，与预算内资金捆在一起编制综合预算。1996年国务院《关于加强预算外资金管理的决定》下发后，中卫县全面扩大了综合预算的编制范围，完善编制方法。到目前，基本形成了预算内外资金互为补充、统一管理的收支体系，即：对各部门(单位)收取的行政性收费、罚没收入，中央和自治区规定纳入预算管理的，坚决不打折扣地纳入预算；暂不纳入预算管理的，全额上缴财政专户，实行“收支两条线”管理。在编制单位预算时，有行政事业性收费的，不分预算内外，按定员定

额标准统一列为本部门(单位)的支出,其中,收入数超出支出预算的部分,由财政部门作为共有财力统一安排使用;收入数低于支出预算的,差额部分由财政补助。同时,各部门(单位)通过市场服务取得的不体现政府职能的经营服务性收入,不作为预算内或预算外资金管理,但必须依法纳税,纳入单位财务收支计划,实行收支统一核算,逐步削减财政拨款。通过编制综合预算,不仅堵住滋生腐败的源头,而且增加了政府可用财力,增强了财政平衡收支的手段。

为了使综合财政预算顺利实施,中卫县还实行了零基预算作为综合财政预算编制的基础。即:年度预算经县人代会批准和预算外收支计划经县人民政府批准后,根据单位财政台账人数和业务量大小按照资金不分预算内外、统一口径、统一标准的原则,编制部门(单位)预算,人头经费按编内实有人数核定,公务费按每人每年300元,小汽车燃修费按每车每年2000元核定。避免了基数法下部门(单位)预算只增不减,吃空经费现象的发生,挤出了大量资金发展各项社会事业。近年来,财政投入了大量资金用于城市建设、中小学危房改造工程和农业产业化示范工程、农业综合开发工程等,无不得益于预算编制改革的成功。

——改变粗放式管理方式, 狠抓预算执行环节

预算编制完成后,关键在于严格执行。我们以《预算法》为准则,改变传统的预算执行中的粗放式管理方式,通过四个环节增强预算执行的严肃性。

一是改革预算批复环节。每年的预算草案经县人代会批准、县人民政府正式下达各部门(单位)后,财政部门都及时通知各部门(单位),按

批准的支出预算提出本部门(单位)的用款计划,上报财政局审核,然后按目级科目予以批复执行。通过二上二下,使部门(单位)的用款意图和财政的管理要求有机地衔接在一起,同时也使各部门(单位)对自己每个年度的资金多少和支出方向充分掌握,从而在合理安排好本部门(单位)业务活动的同时,主动与财政部门加强配合,做好支出管理工作。

二是改革资金划拨环节。每月在给部门(单位)划拨经费时,先由财政局业务股(室)对部门组织的行政性收费、罚没收入、预算外收入的情况以其领取使用的收费、罚没票据为依据,对照项目和标准进行严格审核。在促使执收执罚部门应收尽收全额上缴国库的基础上,根据年初批复的部门预算由各部门分正常经费和专项业务经费做出月度划拨计划,对口业务股室审核后,按预算内、外划拨经费。通过动态管理方式改革,既防止了部门一年经费半年花光,确保了工资正常发放,均衡了国库资金的调度,避免了忽增忽降造成的支出压力,又防止了部门违反财经纪律,乱收、滥罚、坐支行政性收费现象的发生。对乡镇支出,属专项资金的,按指标及时划拨,正常经费和收入完成情况相挂钩,每月月末由专管员对各个乡镇的入库税票进行核查,剔除非正常收入后核定当月收入,以此作为下月拨款多少的依据,既防止了意外超支,又调动了乡镇组织收入的积极性。

三是改革预算追加环节。年度内,一般不向各部门追加预算指标,如因特殊原因确需追加预算的,按照单位申请、专管员和股室审查提出意见、局务会议审定、县政府审批的程序逐级上报审批。

四是改革划拨方式。为避免资金划拨过程中被挤占、挪用,提高资金到位率,对各类专项资金改变了以往通过业务主管部门层层划拨的

方式,由业务部门提出资金安排计划,经业务股室审核后直接将资金划拨到用款单位。同时,按照建立公共财政的要求,从1999年下半年开始,开展了政府采购工作,组织采购活动63次,采购金额2336万元,节约资金203万元,资金节约率8.6%。采购内容涉及建设工程、仪器设备、汽车燃修、办公用品等,通过政府采购直接支付,减少了财政资金使用过程中的损失浪费,提高了使用效益。

——夯实基础工作, 强化预算管理手段

建立和完善人事调动联席审批制度。中卫县人员经费占年内可用财力支出的92.26%,因此控制好人员进出是关键环节。但过去机关人事调动由人事一家审批。为严格控制财政供养人员,1997年在我们的建议下,县委、县政府建立和完善了人事调动联席审批制度。即:凡行政事业单位调入人员,必须经编办、人事、财政三家共同研究审批,签注意见后方可办理手续,核拨经费。非正常程序调入的人员,一律视同无编人员,不予核拨经费。在此基础上,财政局各股室每年年末都要对所分管部门(单位)的人员增减变动情况进行核实,调整人员台账,以此作为编制部门(单位)预算的依据。从而遏制了行政事业单位人员膨胀的势头,防止了人员经费的过快增长。

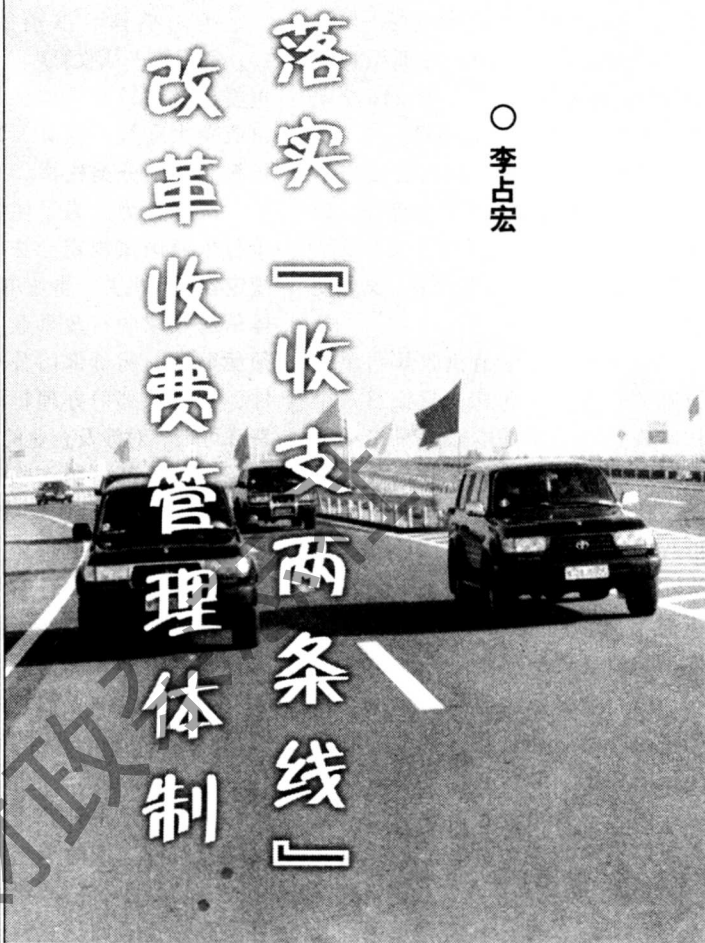
完善银行账户管理。1998年,对全县行政事业单位的银行开户情况进行了彻底清理核查,取缔了除基本支出户和预算外收入过渡户以外的所有银行账户,重新核发了银行账户许可证,规范了银行账户管理。2000年上半年,又根据管理工作的需要,设立了财政收费中心,取消了所有单位的收入过渡户,县城内的行政事业性收费、罚没收入直接

缴入收费中心，县城外的则由执收(罚)单位收取，5日内汇总缴入国库，实行“收支两条线”管理，杜绝了体外循环、坐收坐支等现象，为综合预算的执行奠定了基础。

——加强财政监督，确保财政资金安全有效

为保证财政资金的安全运行，我们在加大对预算执行情况监督检查力度的同时，把监督重点放在完善各项监督制约机制上。一是实行总预算和总预算会计监控下的专管员负责制。设立总预算和总会计各一名，行财、社保、农财乡财政等业务口各设专管员一名，总预算负责全县财政预算的编制和预算指标的划转，按月汇编预算执行情况表，定期分析、研究财政预算收入、支出中的新问题，并提出建议，协调财政、税务、银行间的联系，审查税收减免和退库；总预算会计负责财政预算收入、支出等账簿的记载，承办各项支出的划拨和核销；各专管员负责对口部门的预算编制，审核分解各部门的经费支出指标，按单位记录预算指标的经费拨款明细账，根据预算指标具体审批各单位的月份经费拨款计划，并交总预算会计计划拨资金，逐月和总预算、总预算会计分别核对预算指标和经费拨款数额。这一制度不仅合理、明确地划分了总预算、总预算会计和各专管员的职责，而且在客观上形成了一个监督体系，对预算执行起到了保证、约束、维护的作用。二是将监督工作向上、向下延伸。向上延伸就是对拟定的财政支持项目，专管员提前介入项目的考察、论证、评估工作，就是否予以支持提出具体意见；向下延伸就是项目资金安排之后，专管员要就资金的到位情况、使用情况、项目的效益情况进行跟踪检查，发现违纪问题，责令纠正或收回扶持资金。同时，对重点项目和重点部门，安排财政监察人员进行专项检查，从而使预算管理重心下移，保证了财政资金的安全运行，高效使用。三是在加强自我监督和对外监督的同时，主动接受来自上级部门、人大和审计部门的监督，每年都定期向县人大、审计部门通报预算执行情况，听取对财政工作的意见和建议，据此完善财政管理制度，弥补管理工作中的漏洞，提高预算管理水平和。

(作者单位：宁夏中卫县财政局)



○李占宏

1998年，宁夏石嘴山市委、市政府为加强对外开放步伐，改善投资环境，促进经济发展，把治理乱收费、乱罚款、乱摊派现象作为重塑政府形象，改善投资软环境的首要任务，并决定由财政部门牵头组织，彻底清理整顿收费行为，建立统一征收管理机构，实行规范化管理。石嘴山市财政局在收费改革中创建了“收费大厅”，变执法人员直接收款为缴款单位到收费大厅缴费，资金直达财政账户，做到“收缴分离”、“票款分离”，从根本上杜绝了票款一家、收缴一体所产生的乱收乱罚、坐收坐支等种种弊端。

公开透明的收费管理体制

统一收费。在确保执收执罚单位执法主体资格的前提下，对执法主体资格明确、收费项目多、数额较大，收费比较频繁，而且易于集中缴费的部门和单位，如公检法、劳动、城建等部门，由执收执罚单位开出缴费通知，缴费单位据此到收费大厅(或收费处)缴费，收费大厅向缴费单位出具收费票据；对收费数额较小、分散、地处边远且难以集中缴费的部门和单位的收费采取委托收缴过渡管理办法。